Bijlage

Procesevaluatie begrotingscyclus 2014 en beleidsdoorlichtingen

Inleiding en leeswijzer

Ieder jaar evalueert de commissie Financiën[1] de behandeling van de jaarverslagen en de slotwetten. De verantwoording is het slotstuk van een complete begrotingscyclus. Om die reden wordt in deze evaluatie eerst nog kort aandacht besteed aan de totale begrotingscyclus 2014. Vervolgens wordt ingegaan op de behandeling van de verantwoordingstukken over 2014. Tot slot wordt in deze evaluatie ook ingegaan op de behandeling van beleidsdoorlichtingen. Deze vormen immers een belangrijke aanvulling op de begrotings- en verantwoordingsstukken omdat in beleidsdoorlichtingen periodiek (eens per 7 jaar) inzicht per begrotingsartikel wordt geboden in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitgaven.
De evaluatie kent daarmee de volgende opbouw in hoofdstukken:
1. Het begrotingsjaar 2014
2. De verantwoording over 2014
3. Beleidsdoorlichtingen

1 Het begrotingsjaar 2014

1.1 Ontwerpbegroting en begrotingsbehandelingen 2014

Een afzonderlijke evaluatie van de behandeling van de Rijksbegroting 2014 is al eerder (in maart 2014) door de commissie voor de Rijksuitgaven opgesteld en aan de Kamer aangeboden.[2] Hierbij is door middel van diverse tabellen en overzichten inzicht gegeven in de begrotingsbehandeling in de commissies. Onder verwijzing naar die gegevens, wordt hier volstaan met een korte opsomming van enkele uitkomsten.
Bij de behandeling van de begroting 2014 is één wetgevingsoverleg (WGO) in de vorm van een begrotingsonderzoek gehouden (OCW) en acht wetgevingsoverleggen over een specifiek onderdeel van de begroting. Vijf begrotingen zijn uitsluitend plenair behandeld.
Alleen bij het begrotingsonderzoek OCW is gebruik gemaakt van een rapporteur. Het gebruik van rapporteurs bij de begrotingsbehandeling is in 2014 afgenomen ten opzichte van de jaren ervoor: bij de begroting 2013 kozen twee commissie voor een rapporteur (OCW en EZ) en bij de begroting 2012 kozen vier commissies voor een rapporteur (BuZa, OCW, IenM, EZ).
Bij de behandeling van de begroting voor 2014 zijn in totaal 53 amendementen in stemming gebracht. In totaal zijn er – zowel in de plenaire begrotingsbehandelingen als in wetgevingsoverleggen over onderdelen van de begrotingen – 407 moties ingediend; gemiddeld 24 per begrotingsbehandeling. Dat betekent een afname ten opzichte van de begrotingsbehandeling voor 2013; toen werden 487 moties ingediend.

1.2 Voorjaarsnota 2014 en 1e suppletoire begrotingen 2014

Deze paragraaf gaat in op de behandeling van de Voorjaarsnota 2014. Allereerst worden enkele kwantitatieve gegevens (aantallen schriftelijke vragen, amendementen en moties) met betrekking tot de Voorjaarsnota en de 1e suppletoire begrotingswetten gepresenteerd.
In paragraaf 1.3 wordt op dezelfde wijze ingegaan op de behandeling van de Najaarsnota 2014, respectievelijk de 2e suppletoire begrotingswetten.

Tabel. 1 Voorjaarsnota 2014

Begrotingshoofdstuk	Feitelijke	Ingediende	Ingediende

[1] Voorheen: commissie voor de Rijksuitgaven (zie: Kamerstuk II 2014/15, 31 597, nr. 9)
[2] Kamerstuk II 2013/14, 31865, nr. 60

		vragen	amendementen	moties
	Lijst van vragen en antwoorden over de Voorjaarsnota	68	-	-
I	De Koning	0	0	0
IIA	Staten Generaal	0	0	0
IIB	Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	4	0	0
III	Algemene Zaken	0	0	0
IV	Koninkrijksrelaties	0	0	0
V	BuZa	1	0	0
VI	V&J	34	0	0
VII	BZK	2	0	0
VIII	OCW	42	0	0
IX	Financiën	3	0	0
X	Defensie	29	0	0
XII	I&M	14	0	0
XIII	EZ	23	0	0
XV	SZW	45	0	0
XVI	VWS	59	0	0
XVII	BuHa en OS	11	0	0
XVIII	WenR	12	0	0
A	Infrastructuurfonds	5	0	0
B	Gemeentefonds	0	0	0
C	Provinciefonds	0	0	0
F	Diergezondheidsfonds	0	0	0
H	BES-fonds	0	0	0
J	Deltafonds	6	0	0
	Totaal	**358**	**0**	**0**

Het Voorjaarsnotadebat 2014

In het Voorjaarsnotadebat werd gedebatteerd over een breed scala aan financiële en economische onderwerpen. De minister van Financiën deed in dit debat enkele toezeggingen die voortvloeien uit of betrekking hebben op de Comptabiliteitswet:

- het percentage juridisch verplichte uitgaven;
- beleidsdoorlichtingen met een besparingsvariant van 20%;
- de toelichting van uitvoeringsmutaties bij de sociale zekerheid en de zorg.

Percentage juridisch verplichte uitgaven

In het Voorjaarsnotadebat werd vanuit de Kamer opgemerkt dat bij bepaalde posten de juridische verplichtingen neerwaarts zijn bijgesteld van 90% in de ontwerpbegroting 2014 tot 50% in de Voorjaarsnota 2014. Als zaken onder de noemer ‘juridische verplichting’ worden geplaatst, kan dat de budgetruimte voor de Kamer verkleinen.

De minister van Financiën onderschreef in het Voorjaarsnotadebat dat juridische verplichtingen niet van het ene op het andere moment kunnen vervallen. Hij zegde toe dit punt onder de aandacht van zijn collega’s te brengen en de ontwerpbegrotingen 2015 nadrukkelijk te zullen toetsen op - de hardheid van de vermelde - juridische verplichtingen.

Beleidsdoorlichtingen met een besparingsvariant van 20%

Vanuit de Kamer is in het Voorjaarsnotadebat gevraagd naar een eerdere toezegging van de minister van Financiën om bij iedere beleidsdoorlichting standaard een besparingsoptie van 20% in beeld te brengen. Deze zou nog niet zijn opgenomen in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE).

De minister van Financiën gaf in het debat over de Voorjaarsnota aan dat de 20%-regel geaccordeerd was in de ministerraad en dat deze in de Staatscourant zou verschijnen. De regeling is per 1 januari 2015 ingegaan.[3]

Toelichting van uitvoeringsmutaties bij de sociale zekerheid en de zorg
Tot slot werd in het Voorjaarsnotadebat aandacht gevraagd voor de toelichting op uitvoeringsmutaties. Dit speelde vooral bij de sociale zekerheid en de zorg. Tijdens het jaar werd de begroting daar soms met honderden miljoenen aangepast op basis van nieuwe ramingen van het CPB of op basis van nieuwe uitvoeringsinformatie van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). Vaak werd dit niet verder toegelicht, bijvoorbeeld: “Het bijstandsbudget is op basis van de verwachte daling van de werkloosheid met 456 miljoen neerwaarts bijgesteld.”

De minister van Financiën gaf aan zijn collega’s te zullen aanmoedigen om “meer tekst aan mutaties te besteden, zeker als het om grote bedragen gaat.”

1.3 Najaarsnota 2014 en 2e suppletoire begrotingen 2014

Tabel 2. Najaarsnota 2014

	Begrotingshoofdstuk	Feitelijke vragen	Ingediende amendementen	Ingediende moties
	Najaarsnota	84	0	0
I	De Koning	0	0	0
IIA	Staten Generaal	0	0	0
IIB	Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	0	0	0
III	Algemene Zaken	1	0	0
IV	Koninkrijksrelaties	0	0	0
V	BuZa	4	3	0
VI	V&J	40	0	0
VII	BZK	19	0	0
VIII	OCW	13	1	0
IX	Financiën	39	0	0
X	Defensie	22	0	0
XII	I&M	37	0	0
XIII	EZ	24	0	0
XV	SZW	36	0	0
XVI	VWS	71	0	0
XVII	BuHa en OS	9	0	0
XVIII	WenR	21	0	0
A	Infrastructuurfonds	0	0	0
B	Gemeentefonds	0	0	0
C	Provinciefonds	0	0	0
F	Diergezondheidsfonds	8	0	0
H	BES-fonds	0	0	0
J	Deltafonds	9	0	0
	Totaal	**437**	**4**	**0**

Het Najaarsnotadebat 2014
In het debat over de Najaarsnota 2014 kwam opnieuw het onderwerp ‘toelichting van uitvoeringsmutaties bij de sociale zekerheid en de zorg’ aan de orde. Op verzoek van de commissie Rijksuitgaven heeft het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) vervolgens een analyse van de kwaliteit van suppletoire begrotingswetten opgesteld. De minister van Financiën heeft

[3] Uit: Wetgevingsoverleg Verantwoordingsstukken Economische Zaken, onderdeel Landbouw en Natuur (Kamerstuk II 2014/15, 33 930-XIII, nr. 20, pag. 8).

hier per brief van 17 augustus 2015 op gereageerd en verschillende toezeggingen gedaan ter verbetering van de kwaliteit van de suppletoire wetten. Zo is toegezegd door de minister dat het kabinet meer aandacht gaat besteden aan het formuleren van begrijpelijke toelichtingen.[4]

In het Najaarsnotadebat is geen aandacht besteed aan de andere onderwerpen ‘percentage juridisch verplichte uitgaven’ en ‘beleidsdoorlichtingen met een besparingsvariant van 20%’ die wel bij het debat over de Voorjaarsnota 2014 centraal stonden. Voornamelijk actuele problematiekonderwerpen stonden in het Najaarsnotadebat centraal. Zo is er veel gesproken over Griekenland. Ook is er aandacht besteed aan technische onderwerpen als onderuitputting op de verschillende begrotingen en de eindejaarsmarge.

2 De verantwoording over het begrotingsjaar 2014

2.1 Totaalbeeld jaarverslagen

Tabel 3. Jaarverslag 2014

	Begrotingshoofdstuk	**Feitelijke vragen**	**Ingediende moties**	**Aangenomen moties**
	Financieel jaarverslag van het Rijk	-	0	0
I	De Koning	0	0	0
IIA	Staten Generaal	2	0	0
IIB	Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	0	0	0
III	Algemene Zaken	0	0	0
IV	Koninkrijksrelaties	0	0	0
V	BuZa	19	0	0
VI	V&J	147	0	0
VII	BZK	20	0	0
VIII	OCW	48	2	0
IX	Financiën	3	0	0
X	Defensie	115	6	0
XII	I&M	114	1	0
XIII	EZ	116	2	0
XV	SZW	98	7	0
XVI	VWS	228	0	0
XVII	BuHa en OS	35	0	0
XVIII	WenR	101	0	0
A	Infrastructuurfonds	50	0	0
B	Gemeentefonds	1	0	0
C	Provinciefonds	0	0	0
F	Diergezondheidsfonds	3	0	0
H	BES-fonds	0	0	0
J	Deltafonds	189	0	0
	Totaal	**1289**	**18**	**0**

2.2 Advisering over de behandeling van de verantwoordingsstukken

[4] Kamerstukken II, 2014/15, 31 865, nr. 69, p.3.

Per brief adviseerde de commissie voor de Rijksuitgaven op 12 maart 2015 het Presidium over de behandeling van de jaarverslagen 2014 en de Voorjaarsnota en suppletoire wetten 2015[5]. Ten aanzien van de verantwoording over 2014 stelde de commissie onder meer voor om:

- De regering te verzoeken de stukken in de week voorafgaand aan Verantwoordingsdag (de derde woensdag in mei) aan de Kamer te sturen. Dit ten behoeve van een goede voorbereiding door de Kamer op het Verantwoordingsdebat.
- Zo spoedig mogelijk na de formele aanbieding van de stukken op derde woensdag in mei (in casu 20 mei 2015), een hoofdlijnendebat ('verantwoordingsdebat') te voeren met de Minister-President en de Minister van Financiën, mede aan de hand van de door het kabinet opgestelde Verantwoordingsbrief.
- De door de Kamer benoemde 'focusonderwerpen' , te weten fraude en decentralisaties, daar bij te betrekken.
- Vaste commissies aan te bevelen de jaarverslagen en bijbehorende rapporten van de Algemene Rekenkamer zoveel mogelijk te behandelen in afzonderlijke wetgevingsoverleggen.
- Daarbij te overwegen gebruik te maken van rapporteurs en aandacht te besteden aan (de conclusies uit) beleidsdoorlichtingen.

In verband met de afwezigheid van de Minister-President op de dagen aansluitend aan Verantwoordingsdag, bracht de commissie op 25 maart 2015 een nader advies uit over het plenaire verantwoordingsdebat. Daarbij lag zowel de vraag voor wat de meest geschikte datum zou zijn, als de vraag of het een debat met fractievoorzitters zou moeten worden[6].
De Kamer stelde uiteindelijk dinsdag 26 mei 2015 vast als datum voor het verantwoordingsdebat[7], dat werd gevoerd tussen de Minister-President (de minister van Financiën was door ziekte verhinderd) en door overwegend financieel woordvoerders.

2.3 Het verantwoordingsdebat

Voor het verantwoordingsdebat van 26 mei 2015 waren onder meer geagendeerd: de Verantwoordingsbrief 2014 van de Minister-President[8], het Financieel jaarverslag van het Rijk 2014[9] en het rapport 'Staat van de rijksverantwoording 2014' van de Algemene Rekenkamer.[10]

In het debat kwamen zeer uiteenlopende onderwerpen aan de orde. Een drietal woordvoerders ging expliciet in op het focusonderwerp fraude. Een groter aantal woordvoerders besteedde aandacht aan het andere focusonderwerp decentralisaties. Eén aspect van (de uitvoering van decentralisatieoperatie), namelijk de uitvoering van de PGB's, werd door het merendeel van de woordvoerders besproken. Andere thema's die vaker in het debat (in tenminste drie inbrengen) aan de orde kwamen, waren onder meer: EU-afdrachten, werkloosheid(scijfers), ICT-problemen bij de overheid, de AIVD en Defensie. Naast terugblikken op 2014, werd in het debat ook regelmatig een link gelegd met actuele of toekomstige dossiers zoals de CAO voor overheidspersoneel of de herziening van het belastingstelsel.

In één bijdrage werd van de kant de Kamer ingegaan op de kwaliteit van beleidsdoorlichtingen, waarbij geconstateerd werd dat we op dit punt een beetje gevangen lijken te zitten in twee dingen: de onderzoeken zeggen niet zo veel en het parlement doet er niet zo veel mee. De regering werd gevraagd om serieuzer met die onderzoeken om te gaan, zodat we echt lessen kunnen leren en effectiever beleid kunnen krijgen.

Bij het debat werden 14 moties ingediend over uiteenlopende onderwerpen[11]. Een aantal moties had ook raakvlakken met inzicht in de doelmatigheid en rechtmatigheid van de rijskuitgaven, zoals bijvoorbeeld een pleidooi om in het eerstvolgende jaarverslag meer inzicht te verschaffen in hoeverre

[5] Kamerstukken II, 2014/15, 31 428, nr. 8, Bijlage I (pp. 1-6)
[6] Kamerstukken II, 2014/15, 31 428, nr. 8, Bijlage II (p. 7)
[7] Kamerstukken II, 2014/15, 31 428, nr. 8, p. 1
[8] Kamerstukken II, 2014/15, 34 206 nr. 1
[9] Kamerstukken II, 2014/15, 34 200 nr. 1
[10] Kamerstukken II 2014/15, 34 200, nr. 2, bijlage.
[11] Kamerstukken II, 2014/15, 34 200 nrs. 3-16

middelen daadwerkelijk worden besteed aan de gestelde doelen, en bijvoorbeeld de oproep tot het beschikbaar stellen van beleidsinformatie in de vorm van open data.

2.4 Feitelijke vragen

Over vrijwel alle jaarverslagen zijn feitelijke vragen gesteld bij de verantwoording over 2014. Zoals blijkt uit tabel 1 gaat het bij de jaarverslagen over 2014 om in totaal 1.289 feitelijke vragen.

Tabel 4. Aantal feitelijke vragen per begrotingshoofdstuk

	Begrotingshoofdstuk	Jaarverslagen 2013[12]	Jaarverslagen 2014[13]
I	De Koning	4	
IIA	Staten Generaal	0	2
IIB	Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	5	0
III	Algemene Zaken	9	0
IV	Koninkrijksrelaties	36	0
V	BuZa BuHa en OS	53	54
VI	V&J	183	147
VII	BZK	96*	121*
VII	OCW	98	48
IX	Financiën	46	3
X	Defensie	68	115
XII	I&M	81	114
XIII	EZ	142	116
XV	SZW	95	98
XVI	VWS	215	228
XVIII	WenR	*	*
A	Infrastructuurfonds	27	50
B	Gemeentefonds	0	1
C	Provinciefonds	0	0
F	Diergezondheidsfonds	6	3
H	BES-fonds	2	0
J	Deltafonds	11	189
	Totaal	**1177**	**1289**

*De feitelijke vragen van Binnenlandse Zaken en Wonen en Rijksdienst zijn samengevoegd.

2.5 Commissie-behandeling

Tabel 5 geeft inzicht in de wijze waarop de Kamercommissies de verantwoordingsstukken 2014 hebben behandeld. Er zijn acht wetgevingsoverleggen (WGO's) over de jaarverslagen en slotwetten gehouden. In het voorgaande jaar waren er tien wetgevingsoverleggen.

Tabel 5. Behandeling Jaarverslag (naast plenaire behandeling en feitelijke vragen)

	Com-missie	Jaarverslag 2011	Jaarverslag 2012	Jaarverslag 2013	Jaarverslag 2014
V	BuZa (BuHa en OS)	WGO (alleen BUZA)	WGO (alleen BUZA)	WGO	WGO
VI	V&J	-	WGO	WGO (inclusief Jaarrekening Nationale Politie)	WGO
VII	BiZa	WGO Jaarverslag	WGO Jaarverslag	-	-

[12] Ingediend en behandeld in mei 2014.
[13] Ingediend en behandeld in mei 2015.

		BZK deel BZK	BZK deel BZK		
VIII	OCW	WGO	WGO	WGO	WGO
IX	FIN	-	-	WGO	-
X	DEF	WGO	WGO	WGO	WGO
XII	I&M	WGO	WGO	WGO	WGO (inclusief Infrafonds en Deltafonds)
XIII	EZ	2 WGO’s[14]	2 WGO’s	2 WGO’s	WGO
XV	SZW	-	-	WGO	WGO
XVI	VWS	WGO	WGO	WGO	WGO
XVIII	WenR	nvt	WGO Jaarverslag BZK deel WenR	-	-
	Totaal	**8 WGO’s**	**10 WGO’s**	**10 WGO’s**	**8 WGO’s**

*Een WGO (wetgevingsoverleg) betreft behandeling van het Jaarverslag en de Slotwet

2.6 Rapporteurs

Bij vier commissies was er sprake van de inzet van een rapporteur. Het aantal rapporteurs voor de verantwoordingsstukken is daarmee weer iets groter dan bij de verantwoording 2013, maar blijkt geen instrument dat automatisch wordt ingezet door de Kamer bij de begroting (zie par 1.1) of de verantwoording (zie tabel 6). Het instrument wordt vooral ingezet bij wetgevingsoverleggen in de vorm van een begrotingsonderzoek van het jaarverslag. De belangstelling voor het instrument is minder groot bij de begrotingsbehandeling.

Tabel 6. Rapporteurs bij WGO’s Jaarverslag

Commissie	Jaarverslag 2011	Jaarverslag 2012	Jaarverslag 2013	Jaarverslag 2014
BuZa, BuHa en OS	V	V	V	
V&J				
BiZa				
OCW		V	V	V
FIN				
DEF				
I&M				V
EZ (L&N)	V	V		
EZ (E&I)	V	V		
SZW			V	V
VWS		V		V
WenR				
Totaal	**3**	**5**	**3**	**4**

V = inzet rapporteur

Dankzij de inzet van rapporteurs zijn er in de commissies OCW, SZW, VWS en I&M verbetertrajecten gestart ten aanzien van de beleidsinformatie in de begrotingsstukken. Daarbij wordt sinds 2014 ook gebruik gemaakt van de ‘Handreiking controle begroting en verantwoording’ en de bijbehorende ‘controlekaart’, die is opgesteld door de toenmalige rapporteurs van de commissie OCW.[15]

Zo bevat de begroting 2016 van het ministerie van OCW een indicatorentabel waarin de - in de afgelopen jaren- geuite wensen van de commissie OCW zijn verwerkt. Op die manier heeft de

[14] De twee WGO’s zijn gehouden voor Economie & Innovatie en Landbouw & Natuur. Bij de verantwoording 2014 was voor het eerst sprake van één WGO.
[15] http://www.tweedekamer.nl/kamerleden/commissies/ru/ru_beleidsbegroting

commissie OCW in één tabel zicht op de stand van zaken ten aanzien van de (door zowel minister als commissie gedragen) belangrijkste doelen in het onderwijs. De commissies SZW, VWS en I&M zijn naar aanleiding van het rapporteurschap verder gegaan om via brieven of een werkgroep (VWS) met bewindslieden in contact te blijven over verbeteringsmogelijkheden van de begrotings- en verantwoordingsstukken.

Dit laat zien dat het instrument rapporteurschap zeker meerwaarde kan hebben voor de Kamer en het van belang is dat die meerwaarde wordt uitgedragen door de commissie Financiën, maar bovenal door de rapporteurs, door hun ervaringen te delen met andere Kamerleden.

2.7 Dechargeverlening

In de wetgevingsoverleggen met de minister over het jaarverslag 2014 hebben drie vaste commissies (I&M, SZW en VWS) specifiek aandacht besteed aan dechargeverlening. Naar aanleiding van de behandelingen van de verantwoordingsstukken in de commissies, heeft de commissie voor de Rijksuitgaven per brief van 2 juli 2015 de Kamer een advies uitgebracht over dechargeverlening.[16] De commissie constateerde dat bij de commissiebehandelingen geen moties waren ingediend die tot doel hadden dechargeverlening voor een minister op te schorten, dan wel te onthouden. De commissie adviseerde de Kamer alle ministers decharge te verlenen. Binnen de commissie werd wel het voornemen geuit om in de toekomst de Kamer zo mogelijk nog gerichter en explicieter te adviseren over dechargeverlening en te informeren over de bevindingen uit de commissiebehandelingen.
Bij de stemmingen over de jaarverslagen is bij het jaarverslag VWS 2014 door één fractie tegen dechargeverlening gestemd.

2.8 Focusonderwerpen

De Kamer heeft in overleg met het kabinet de ‘decentralisaties’ en ‘fraude’ als focusonderwerpen aangemerkt, net als bij de verantwoording 2013. In de behandeling van de verantwoording 2014 is het focusonderwerp ‘decentralisaties’ bij één commissie expliciet in het WGO besproken. Het focusonderwerp ‘fraude’ werd bij vier commissies besproken. In het verantwoordingsdebat 2014 zijn beide onderwerpen wel aan bod gekomen, maar slechts summier besproken.

Bij de verantwoording publiceert de Algemene Rekenkamer jaarlijks rapporten per jaarverslag en overkoepelend de ‘Staat van de rijksverantwoording’, waarbij in 2014 ‘tijd voor uitvoering’ het centrale thema was.[17] Zowel in de wetgevingsoverleggen als in het verantwoordingsdebat 2014 was veel aandacht voor het thema ‘uitvoering’. Ter illustratie: het thema ‘uitvoering’ is 87 keer benoemd tijdens het verantwoordingsdebat tegenover 36 en 32 keer de focusonderwerpen ‘fraude’ en ‘decentralisaties’. Verschillende fracties hebben benoemd dat er meer aandacht moet zijn voor de uitvoering van beleid. Grote uitvoerende diensten of ZBO’s (zoals bijvoorbeeld de Belastingdienst) en/of complexe uitvoeringstrajecten (zoals bijvoorbeeld de uitkering van PGB’s) kregen ook in de commissiebehandeling relatief veel aandacht. De vooraf benoemde focusonderwerpen kwamen in een aantal commissies niet aan de orde (zie tabel 7).

---

[16] Kamerstuk II 2014/15, 34 200, nr. 23.
[17] Kamerstuk II 2014/15, 34 200, nr. 2, bijlage.

Tabel 7. Focusonderwerpen in WGO's

	Commissie	2014	
		Decentralisaties	Fraude
IV	Koninkrijksrelaties		
V	BuZa / BuHa en OS		
VI	V&J		V
VII	BZK		
VII	OCW		
IX	Financiën*	V	V
X	Defensie		
XII	I&M		
XIII	EZ		
XV	SZW		V
XVI	VWS	V	V
XVIII	WenR		
	Totaal	**1**	**4**

*De behandeling van het jaarverslag en de Slotwet van het Ministerie van Financiën vond plaats in het verantwoordingsdebat. Tijdens het debat is vooral in meer algemene zin gesproken over de focusonderwerpen 'decentralisaties' en 'fraude'.

3 Beleidsdoorlichtingen

In een brief aan de Kamer van 19 september 2013[18] berichtte de commissie dat de evaluatie van haar toenmalige werkprogramma tot de conclusie leidde dat de (behandeling) van de beleidsdoorlichtingen beter moet door:

- het verbeteren van de werkwijze van de Kamer opdat beleidsdoorlichtingen de aandacht krijgen die ze verdienen;
- verbeterde periodiciteit en volledigheid;
- verbetering van de kwaliteit.

Sindsdien inventariseert de commissie jaarlijks intern welke beleidsdoorlichtingen aan de Kamer worden aangeboden en wat de vaste commissies er mee kunnen doen. In deze paragraaf worden de bevindingen daarvan op een rij gezet. Daarbij is een bredere periode bekeken dan de begrotingscyclus 2014, namelijk de periode juni 2013 tot medio augustus 2015. Dit omdat beleidsdoorlichtingen door het jaar heen naar de Tweede Kamer worden gestuurd en niet aan één begrotingscyclus gekoppeld zijn. Door een langere periode te betrekken kan meer inzicht worden verkregen in de ontwikkeling door de tijd. Naast de ontwikkeling in cijfermatige gegevens over aantallen en dergelijke, is ook de ontwikkeling beschreven van de kwaliteit van beleidsdoorlichtingen: zowel de kwaliteit van de brieven over de opzet en vraagstelling van beleidsdoorlichtingen als de beleidsdoorlichtingen zelf.

3.1 Behandeling en kwaliteit brieven opzet en vraagstelling

Alle ministers die in 2015 één of meerdere beleidsdoorlichtingen zouden opleveren hebben een opzet en vraagstelling naar de Tweede Kamer gestuurd, zoals gevraagd in de motie Harbers c.s.[19]

Voor de Kamer is het relevant vooraf te weten in hoeverre wordt voldaan aan belangrijke voorwaarden voor een bruikbare beleidsdoorlichting, zoals beschreven in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE).[20] Het betreft eisen rondom volledigheid, tijdigheid[21], onafhankelijkheid, de mate van synthese

---

[18] Kamerstuk II 2013/14, 31 597, nr. 6, p.3
[19] Kamerstuk II 2014/15, 34 000, nr. 36
[20] *Stcrt.* 2014, 27142
[21] Ten aanzien van tijdigheid stelt de Kamer zich, naast de vraag of de beleidsdoorlichting eens in de vier jaar, maar uiterlijk binnen zeven jaar wordt uitgevoerd, de vraag of de timing juist is: dat wil zeggen volgt de beleidsdoorlichting op een juist moment in de beleidscyclus van het betreffende beleid en zijn de te betrekken relevante evaluaties op tijd beschikbaar?

onderzoek, de mate waarin de beleidsdoorlichting inzicht geeft in hoe de met het beleid gemoeide uitgaven worden betrokken in de beleidsdoorlichting, of er een relatie wordt gelegd tussen uitgaven en beleid (doelmatigheid) en hoe invulling wordt gegeven aan de (-/- 20%) beleidsvariant (artikel 3.2f en 3.2g RPE).

De vaak beknopte brieven (5 in totaal) - waarin de opzet en vraagstelling van meerdere beleidsdoorlichtingen veelal gebundeld werden aangeboden- hebben stuk voor stuk geleid tot aanvullende vragen, omdat de toelichting in het licht van de RPE in de meeste gevallen erg summier was of de Tweede Kamer onvoldoende inzicht bood in de scope, vraagstelling en aanpak van de doorlichtingen.

De vragen zijn gesteld in de vorm van een commissiebrief. De antwoorden op de vragen –voor zover deze zijn ontvangen - zijn betrokken bij een wetgevingsoverleg over het jaarverslag, een feitelijke vragenronde over een beleidsdoorlichting of voor kennisgeving aangenomen.

Tabel 8. Wijze van behandeling brief opzet en vraagstelling in commissies

Begrotingshoofdstuk	Behandeling
VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	commissiebrief en antwoorden betrokken bij wetgevingsoverleg jaarverslag
IX Financiën en Nationale Schuld	commissiebrief en antwoorden nog niet ontvangen
XII Infrastructuur en Milieu	commissiebrief en antwoorden voor kennisgeving aangenomen
XIII Economische Zaken	commissiebrief en antwoorden betrokken bij feitelijke vragenronde beleidsdoorlichting bedrijvenbeleid
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	commissiebrief en antwoorden nog niet ontvangen

Naar aanleiding van de eerste ervaringen met de brieven aan de Kamer over opzet en vraagstelling van voorziene beleidsdoorlichtingen heeft de commissie een brief gestuurd aan de minister van Financiën. Tot dusver zijn in de comptabele regelgeving nog geen minimumeisen gesteld aan de inhoud en vorm van de brieven, zoals door de commissie is bepleit.[22]

3.2 Behandeling en kwaliteit beleidsdoorlichtingen

In de periode 2013 - augustus 2015 zijn er 52 beleidsdoorlichtingen naar de Kamer gestuurd, gemiddeld 4 per departement. Sommige ministeries (zoals OCW en I&M) hebben daarbij meerdere beleidsdoorlichtingen gebundeld aan de Tweede Kamer aangeboden.[23]

Tabel 9. Overzicht beleidsdoorlichtingen per begrotingshoofdstuk 2013 - aug 2015

Begrotingshoofdstuk	2013	2014	2015
IV Koninkrijkrelaties		1	
V Buitenlandse Zaken	1	1	1
VI Veiligheid en Justitie	3	2	
VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties		3	

[22] Kamerstuk II 2014/15 , 34 000, nr. 59
[23] Kamerstuk II 2014/15 31 511, nr. 12 respectievelijk Kamerstuk II 2014/15 32 861, nr.6.

VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	1	5	1
IX Financiën en Nationale Schuld	1	2	1
X Defensie	3	1	1
XII Infrastructuur en Milieu	1	1	3
XIII Economische Zaken		2	2
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	4	1	
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	1		2
XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	3	1	
XVIII Wonen en Rijksdienst		3	
Totaal	**18**	**23**	**11**

De commissie stelt vast dat over het algemeen het proces van beleidsdoorlichtingen goed loopt en verbetering in het proces zichtbaar is. Zo wordt bijvoorbeeld de planning (eens in de vier jaar, maar uiterlijk binnen 7 jaar een beleidsdoorlichting) doorgaans gehaald, wordt de Tweede Kamer tijdig geïnformeerd bij uitstel en wordt –zoals eerder beschreven- sinds 2015 de opzet en vraagstelling van een voorgenomen beleidsdoorlichting ook aan de Kamer gestuurd.
De commissie stelt echter opnieuw vast dat de inhoudelijke kwaliteit van beleidsdoorlichtingen over het algemeen nog steeds te wensen over laat.
Zo zijn de beleidsdoorlichtingen in veel gevallen niet volledig en geven ze zelden echt goed inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid; het hoofddoel van beleidsdoorlichtingen. Daarnaast lijken beleidsdoorlichtingen weinig concrete leerpunten op te leveren.

De behandeling van de beleidsdoorlichtingen door de Tweede Kamer laat echter ook nog steeds te wensen over, hoewel verbetering zichtbaar is. Beleidsdoorlichtingen krijgen niet altijd de aandacht die ze verdienen. Zo worden ze vaak betrokken bij een al gepland overleg, waarbij zij vervolgens niet expliciet aan de orde komen.[24]
In 2014 heeft de commissie voor de Rijksuitgaven per brief de vakcommissies dan ook aangeraden om in principe altijd een feitelijke vragenronde te houden over de beleidsdoorlichtingen en daarna te besluiten over de verdere behandeling. Commissies hebben daar over het algemeen gehoor aan gegeven. Sindsdien wordt vrijwel altijd eerst een feitelijke vragenronde gehouden, meestal in de vorm van een commissiebrief, en daarna besloten over de verdere behandeling. Hierdoor is geborgd dat er in elk geval kennis genomen wordt van de inhoud van beleidsdoorlichtingen door commissies en kan vervolgens worden bezien of er aanleiding is voor uitvoeriger bespreking. Een uitvoerige bespreking blijft echter meestal achterwege.

[24] Blijkens een quick scan van de stenografische verslagen van beleidsdoorlichtingen uit 2015

Tabel 10. Wijze van behandeling beleidsdoorlichtingen in commissies

Behandeling	2013	2014	2015
Voor kennisgeving aangenomen	1		
Schriftelijk overleg	2		
Betrekken bij overleg/overleggen (algemeen overleg, wetgevingsoverleg en notaoverleg)	11	3	3
Feitelijke vragen/schriftelijk overleg en antwoorden voor kennisgeving aangenomen		3	
Schriftelijk overleg/feitelijke vragen/commissiebrief en antwoorden bij overleg of overleggen	3	15	3
Technische briefing, feitelijke vragen/schriftelijk overleg en antwoorden bij overleg betrekken		2	
Commissiebrief aanvulling gevraagd	1		
Nog in behandeling			5
Totaal	**18**	**23**	**11**